

# 抗日战争时期中国政府外债摊存及 偿债基金之演变

张 侃

(厦门大学 历史系, 福建 厦门 361005)

**[内容提要]** 本文利用民国外债档案,梳理了抗战时期外债摊存政策和处置措施,认为国民政府面对日本侵吞华北盐税和关税的状况,为维系对外债信用,避开财政负担,沿用战前“减债基金”的思路,以不同层次的处置措施,调整抗战时期外债制度,取得了较好的财政效果。从外债摊存政策及偿债基金演变可以看出,即使在抗战之中,国民政府统一财政的步伐并没有停止,反而借用特殊时机,推进财政制度现代化建设。

**[关键词]** 抗日战争; 财政制度; 外债; 摊存; 偿债基金

**[中图分类号]** K265

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1000-422x(2010)03-0095-08

抗日战争全面爆发后,南京国民政府外债的举借与偿还活动出现与战前不同的特点,学界对此有不少讨论。但现有研究比较关注易货偿债和财政性外债的举借活动,少有讨论旧债偿还的整体政策及实践<sup>①</sup>。根据已经整理出版的各种外债和财政经济档案资料,可以看到,国民政府面对着日本侵吞华北盐税和关税的现实状况,沿用战前“减债基金”的思路,以不同层次的处置措施,调整抗战时期外债制度。本文利用相关外债档案,梳理抗战时期外债摊存政策和处置措施,借此讨论南京国民政府外债活动的偿债基金制度。

## 一、收回关盐税自主权与偿债基金

南京国民政府成立后,即致力于海关与盐务主权的谈判。1928年底,关税自主权取得了成效,除了日本之外,与中国订有不平等条约的国家均声明取消一切关税特权,承认中国有完全的关税自主权。关税保管权被收回到中央银行后,改变了外国银行负责储存和保管海关税款的惯例。于此,中央银行奉命办理关税担保的外债收支,在纽约、伦敦两地开设帐户,处理对外债务相关事宜,介入外债偿还程序,“将偿付到期债赔所需款项按期拨付汇丰银行”,然后再由汇丰银行交付于债券持有人<sup>②</sup>。1928年11月16日,财政部长宋子文发表“盐税宣言”,认为原来的《财政部盐务稽核所章程》“对外国债权人负责,是以引起外人干涉本国盐务行政”<sup>③</sup>,着手修订章程,规定了财政部偿还盐务债务的自主权,“总会办应监督各分所经协理,将稽核分所章程内所述之摊还外债额按月拨解财政部指定之银行收总所盐款账。此项盐款债务账内之款,须由总会办秉承部长命令,会同签字提拨”<sup>④</sup>。1931年,海关总税务司和盐务稽核所又统一将关、盐款收入转存于中央银行。

外国银行通过外债举借偿还控制税款保存,一直是中国财政的痼疾,“数十年来,外国银行藉其不平等条约之势力,俨然代行国家银行之职权,垄断无数之权利,不负丝毫之责任。喧夺之势既成,宾主之界遂泯”<sup>⑤</sup>。控制了中国财政,外国银行就利用保存大量税款现金的机会,在金融市场上呼风唤雨,左右借贷利息和资金流量。正如马寅初指出,“海关收入八九千万元,先分存于德华道

[收稿日期] 2010-05-21

胜、汇丰各银行,后则仅存于汇丰一行。前此并不给存息,后经政府交涉,仅给利息二厘。又如盐税八九千万元,亦分存于英日、法、美各银行。因现款存于外国银行之故,遂发生银根问题。譬如中国出口货多,外人欠中国者多,现款遂由外商银行流入华商银行及钱庄,则银根宽;反之,进口货多,华商欠外商者多,现款遂由华商银行及钱庄流入外商银行,则银根趋紧。是中国市场之银根宽紧,乃就国内的外商银行与华商银行间现金之出入而言,并非如外国银根之宽紧,乃就国外的外国银行与国内的本国银行间现金之出入而言也”。<sup>⑥</sup>

收回关盐税主权,剥离了外国银行对税款保管,分离税款保管和外债偿还两种不同性质财政行为,从广义上讲,推进了财政自主与统一;从经济微观调控上讲,使财政部门得以灵活运用税款清偿外债。而且最为重要的制度建设就是逐步采用国际通例,利用结余建立偿债基金。海关税收随着二五附加税与新税率实施,收入增加幅度较大,“十六年仅收一万一千万元,十七年增为一万三千万万元,十八年又增为二万四千万万元,十九年复增至二万九千万万元,二十年竟达三万八千万万元”<sup>⑦</sup>。在此过程中,国民政府于1929年2月起,从关税项下每年拨出基金500万元,按月专款存储,作为偿还外债的备用金,组成了共同保管基金委员会<sup>⑧</sup>。不仅如此,税收成为经济杠杆后,政府根据具体情形调整税收额度。如1931年盐税分摊额因金银比价波动不足以偿还外债,财政部调整盐税征收额度,加征收附税,按月汇往上海,以备补充偿还外债。

“各区盐款摊还各项外债,在十八年(1929)十月第二次所定各区摊额,系按英金一镑折合国币十二元核算。迨至十九年(1930)春间,银价日低,英金一镑已合国币十五元,因之各区汇解之摊款不敷支配。于十九年(1930)四月起,按照原定摊额一律增加三成,但以银价日落之故,去年摊还外债之额不敷甚巨,计由国库垫拨三百余万元。乃现在银价更见低落,英金一镑约合国币十三、四元,按照前定摊额,竟约短一千万元。职部为维持国信起见,拟请准将产盐各区食盐场税每担一律加征附税三角,自民国二十年(1931)四月一日起实行。兹以十六年至十八年全国销盐平均数三千二百八十三万三千余担,计之全年约可征收一千万元,九个月可征收七百万余元。此款应由职部访稽核总所转令所属各分所收税局另款存储,按月汇沪专充补助偿还外债之用”。<sup>⑨</sup>

上述举措证明,经过长期偿债实践和外债整理,财政部门逐步掌握了19世纪末期开始流行于西方国家财政的减债基金偿还法。它们依照国际惯例,从国家税收中拨专款为减债基金,以直接偿付的方式归还公债本息。这些措施既力防债务积累过多而易出现偿还拖延,同时也保证了国家的对外债务信用。

## 二、抗日战争爆发后日本对华财政掠夺

偿债基金来源于关盐税,只有在关盐税征收顺畅的情形下,才能展开基金建设。从国民政府的偿债基金建设过程看,受时局影响甚大。尤其在日本侵华进程中,日方采取了军事占领与经济掠夺并行推进措施,使关盐税收被截留,不仅导致了偿还外债的困难,而且使偿债基金建设受阻。

日本在发动“九一八事变”后的1932年3月,大肆强行攫取东北各地海关的税款,关税担保债务负担骤增。4月1日又接管了盐务稽核所,截留外债摊额,虽声明照旧续解东三省盐税摊付外债部分,但实际上分文未交。国联调查委员会中国代表顾维钧于1932年8月25日向国联调查团提交的说帖,指出日本共扣押该款达150万元以上,妨碍盐税担保外债之债权人利益<sup>⑩</sup>。国民政府也以日本违反了国际公约为由,向各国提出债务停付1年的请求<sup>⑪</sup>。

抗战发生之初,鉴于日本经济掠夺行为,南京国民政府开始研究战时财政计划以保证关税安全。一部分财政专家建议海关税款悉数移存后方银行,或者移存开设在后方的汇丰银行支行。然而海关总税务司梅乐和对日本存有幻想,结果延误处理沿海关税的时间<sup>⑫</sup>,使日本故伎重演,得以掠夺关税。1938年8月22日,驻天津的日本总领事堀内干城向外务省提出了关于津、秦海关与中国交涉的条款,在暂不变更税务司以下海关职员的基础上,要求:(一)承认税收中的外债负担部分

的汇寄。(二)外债负担部分以外的税收在事变前停止南运(例如可以存入日本方面的银行,并允许支出海关经费部分)。(三)承认治安维持会任命的海关监督。<sup>⑮</sup>日本政府同意了崛内的条款,开始向当地的海关税务司施加压力,“反对关税收入存于中立银行,并反对将关税提供外债担保的剩余部分汇往南京”<sup>⑯</sup>,要求将一向由中国中央银行存放的天津、秦皇岛两关的税款改存于日本正金银行,只许保留小部分税款去支付某些国际债务和各种债务,否则日方对海关及关产不予保护。

为了维护西方帝国主义的利益,英籍的天津海关总税务司梅维亮和海关总税务司梅乐和便极力使中国政府对日妥协,梅乐和在 8 月 30 日致财政部关务署的信中认为,日本同意偿付外债是考虑到外国人的利益,因此可以接受;而对关税存入正金银行,也以日方已答应在战争结束前不能予以处置并承认战后仍归中国为由,认为中国未尝不可同意<sup>⑰</sup>。此举当然遭到中国政府拒绝,中方坚持“余款保存于中立银行;债款除外债外,内债由海关担保者亦应照前拨付,以保障中外人士债权及法币基金”<sup>⑱</sup>,希望列强能够对日采取适当措施保护外国债券持有者的利益。但梅维亮屈服于日本压力,10 月 22 日,开始将天津、秦皇岛的税款全部存入天津正金银行,占关税 17% 的天津、青岛关税被“利用以为侵略之工具”<sup>⑲</sup>。关税无法汇解南京政府财政部,以致无法及时支付偿还外债之款<sup>⑳</sup>。

日本占领上海后,以同样方式掠夺关税。美国首起反应,希望日方保证“不管现在和将来的事态如何演变,对外国赔款的支付都不作任何改变”。<sup>㉑</sup>英国也提出了类似意见,认为海关“关系中外利益,复多根据中外条约的规定”,税款问题变动,应于事先征求有关国家意见<sup>㉒</sup>。日本对这些交涉均置之不理。1938 年,要求江海关税务司在正金银行开立税款户头,并允许从帐户中提取海关行政费和该关应摊付的外债或赔款。英国政府与之妥协,成立了所谓的《英日协定》在伦敦、东京两地公布,“凡在日本占领区域内,如各口岸海关所收入之税项,概将存于横滨正金银行,由此存款内将应偿外国之额拨交总税务司,以完全履行以关税为抵地外债与赔款之义务。此项外债与赔款之偿付,须视为关税于扣除海关行政经费及若干海关支付津贴后第一项开支,每一口岸应付外债之额,每日推照该口岸在上月各口岸税收总数中所占之成数而决定之”。英国政府承认了横滨正金银行对关税的接管<sup>㉓</sup>,推动日本政府肆无忌惮地占有中国关税款项,上海关占有全国 46% 的关税被侵夺。随着广州、汉口的沦陷,日人更视劫夺关税为当然。广州中国海关被日本领事及军方当局于 1938 年 11 月 9 日接收,海关代理副监督接到军方当局通知:所有尚欠之税款或存于银行之税款,未得日本当局批准不得转交海关总税务司<sup>㉔</sup>。

盐税与关税的命运相同。中国盐场主要集中在沿海,随着战争的扩大,盐税也被搜刮殆尽,“长芦、晋北、山东等区相继沦陷,其后徐州退兵,两淮盐区,又落入敌人手里,所以盐税收入,便一天比一天减少”<sup>㉕</sup>。根据各盐务管理局汇报,仅华北区内 1938—1940 年盐税被侵吞数目逐年增长:

单位:国币元

年份	长芦	山东	河南	青岛	山西	合计
1938	13790881	304896	436542	171568	207882	14911769
1939	18778330	1447263	1319155	1194470	1456471	24195689
1940	27408374	7628361	4136346	4390604	2532101	46095786

资料来源:《中外经济统计汇报》,1941 年 3 月,第 3 卷,第 3 期,第 2 页,转见中国抗日战争史学会等编:《日本对华北经济的掠夺和统制——华北沦陷区资料选编》,北京出版社 1995 年,第 908 页

与之相对,国民政府所能获得的盐税却大量削减,1937 年为 14100 万元,1940 年则只有 8000 万元<sup>㉖</sup>。如前文所述,外债偿还基金是依托关盐税款而运行,面对着大量税款被侵夺的局面,偿还外债本息无从筹集,基金运行出现困难。正如财政部门哀叹的,“战前关、盐两税担保之内外债,因关、盐两税被敌劫持,基金无着,本息渐难支配”<sup>㉗</sup>。

### 三、外债的被迫缓付摊存政策与处置措施

战争爆发之初,中国政府本着维持债信的角度,对外债偿还与关税保管进行了认真地筹划,考虑了多种处置方案。比如关税保管,曾设计为恢复到收回关税主权之前的状态:“(一)恢复一九二二年之国际银行委员会制度,因事实上该年历订协定并未取消,且有一部分尚在履行中。(三)训令总税务司,将中国主权不能行使之区域内各关所收税款,交付咨询委员会管理支配,(天津、秦皇岛二关除外)该项咨询委员会,由各债权有关国立任命委员组织成立,所有税款保管支配之详细办法,即交由总税务司与咨询委员会协议进行”<sup>④</sup>。

但出于日方阻挠与英方妥协,上述措施无法实现。国民政府为了外债信用,只好一方面命令海关税务司“竭尽全力维持外债赔款信用,不使衍期”<sup>⑤</sup>,另一方面采用中央银行垫款形式,挪借透支,“虽增巨额负担,仍按期照付。……维持债信之决心从未动摇,对于海关偿债所需外汇,仍由中央银行照数售给”<sup>⑥</sup>。此举成效显著,“计自二十六年九月,迄二十七年十二月,财政部拨付内外债本息,计二万七千六百余万元,其中因关税收入不敷,总计向中央银行透支补拨内外债本息,已达一万七千六百余万元”<sup>⑦</sup>。以国家财政为后盾,尽最大努力“使海关担保债赔各款得以按期全部偿付”<sup>⑧</sup>,得到了国际社会高度赞赏,“军兴以来,各项外债还本付息皆系按期照付,此不仅出于中外人士希望之外,亦开近代战争之国之创例,当局应付得宜,环球莫不钦仰”<sup>⑨</sup>。

抗战爆发后,国民政府军费开支剧增,财政出现困难。据学者统计,1937年财政亏损数占实际总支出的56.24%,其后亏损数额有增无减,1941年达到了最高,为86.58%,以年平均计算是74.09%<sup>⑩</sup>。在此局面下,如一直由银行透垫支付外债偿还,会影响金融的正常运行,增加外汇汇率波动的风险。于是国民政府开始考虑暂缓偿还外债,实行了新的债务偿还政策,政府对此进行了周密安排,“何者应付,何者应停,未雨绸缪,似应先有成竹”<sup>⑪</sup>。在此思路之下,首先停止偿付一部分外债本金,采取了偿还利息的方案,“先将盐税担保英法借款、克利斯浦借款到期之款,仅付利息,缓还本金”<sup>⑫</sup>。随之,于1939年1月15日决定发布通告暂停全部拨偿方法:“顾目前战区海关税收,被日人暴力劫持,……政府在此情形之下,不能不有正当之措置,……并饬应就各该关所存税款内提拨摊付。……按期拨交中央银行,专款存储”<sup>⑬</sup>。

从通告内容看,缓付是将按期偿还方式变为摊存形式,在维持抗战前确立的外债整理方案基础上,进一步保全外债信用。“此项摊存办法,原系应付目前非常情势之暂时措置,如战区各关已存欠缴之应摊债赔款及嗣后税收应摊之数额如数照旧解交总税务司时,政府自当仍即同时照旧拨付债赔款基金,以恢复战前原状也”<sup>⑭</sup>。正如当时财政部顾问罗杰士致孔祥熙的信函中所言,“为保全信用借款起见,……表示中政府对人之忠实,仍愿偿付外债,使持票人满意而有力之宣传”<sup>⑮</sup>。缓付摊存是一种灵活的战时财政手段,作为宣传策略,在于维持国家信用,以促进国际社会支持中国抗战,也便于新外债谈判。

缓付摊存内容分关税与盐税展开。关税部分规定:1.按照各海关所在地域分为战区与非战区,以上月各区收入数额占全国关税收入总数的份额,比照全国税收总数,作为把每月海关所应摊存的各种债务数额。2.依照各项债务,分立两种账户,一是战区外各关拨解摊额,一是战区内各关拨解摊额,可供摊提各项债务的税款按期分别存入中央银行专款账户<sup>⑯</sup>。3.摊存款项非经财政部命令一概不准支付,以备战后统筹办理<sup>⑰</sup>。

盐税状况要复杂一些。“政府现已开始向国外债权人洽商,期在适合目前非常情况之原则下,拟定一合乎实际之偿付关、盐两税所负债办法。在洽商未有结果以前”,“暂采关税担保债务办法同样办理”。盐税担保借款的主要是克利斯浦借款和英法借款,针对于此,“向中央银行开立专户,将克利斯浦借款本息按照未受日方干涉区域应摊债额,与1937年7月以后应摊全部债务总额之比数,于现成盐税中提成存储。……英法借款本息,除已向相关银行洽用前存一部分之保证存款以付

息金,并由中央银行照价供给息金所需之外汇外,本期仅须提存未付本金,毋庸再为已付之息金提款存储”。不过盐税附加担保其他一些借款,如马可尼费克斯两公司借款、芝加哥大陆商业银行借款、太平洋拓业公司借款、湖广铁路借款,“亦即照此分别于到期之日提款存储”<sup>④</sup>。

#### 四、《公库法》与特种基金制度建设

在时局突变情形下,国民政府不得不制订外债迫缓付摊存政策以及处置措施,但这些政策和措施沿袭了战前的减债基金构想的原则,摊存款项直接源于关盐税,以外债基金账户名目由总税务司和盐务总局在中央银行存储。比如四川、陕西、福建三区一直按月解送摊额至外债基金账户,盐务总局汇报,“川、陕、闽三区应解摊额,已照原定办法解至二十八年(1939年)十二月底为止。拟请自本年一月份开始,按川区每月十三万三千九百元、陕西一万七千五百元、福建三万二千五百元,共计一十八万三千九百元,按月签发支付,命令拨交本局存入外债基金账户,以备支付。此项外债基金账户,现存重庆中央银行,截至本年十一月底八百八十万元”<sup>⑤</sup>。

随着抗战的展开后,国民政府财政赤字越来越严重,关税和盐税的不稳定状况也日益突出,慢慢地影响了1939年确定的缓付摊存政策与处置措施。以关税为例,“宣布摊存办法时,亦曾附带规定,如海关税收多于提存数额时,其【关】余应即解缴央行陆续抵偿海关以往向该行透支之数。然事实上战区日渐扩大,税收日渐短绌,提存摊额已早经不敷。故从无【关】余可资解抵”<sup>⑥</sup>。1941年,太平洋战争爆发后,总税务司在战时状态下不能有效行使职权,无法征收战区关税,全国税收总数无从着手统计,“其摊存比率与历年实际摊存额颇有不敷之处”<sup>⑦</sup>,显然按比例摊存是无法实现的。至此,鉴于“各关税收情形与核定摊存办法时已有变更”<sup>⑧</sup>,采取了平均摊存的方式,每月为269.5万元为准<sup>⑨</sup>。

1942年,财政部训令海关总税务司,要求海关一切收支应按《公库法》规定办理。“按照此法规定,所有海关收入,应扫数解库,不得提付任何款项,即以关税为担保之债、赔各款之本息基金,亦非例外”<sup>⑩</sup>。在《公库法》原则之下,国民政府对缓付摊存做出重要变动。出台了《关税担保外债摊存节略及转作特种基金处理意见》“关税摊存借款自应作为特种基金存款列收库账处理”。出台特种基金制度,意味着关税摊存归入公库帐目之下运行,而非总税务司在中央银行独立账目。于此,改变了关税、摊存与基金账户的关系:

“一、总税务司原在央行开立之摊存债赔专帐,应予以取消,另设关税担保外债基金户;二、前项基金户仍依各项债目,每项暂分两种帐户,一为战区外各关拨解摊额,一为战区内各关拨解摊额。三、以前各摊存专帐积存借款,应由海关总税务司缴解国库,然后由库拨入特种基金存款,列收海关总税务司偿债基金户库帐。四、以后每月由海关总税务司将应行摊储偿债基金各款,按期列表呈部,由库划拨。五、海关总税务司转商央行,将以前专帐计息条件一并随同移转偿债基金存款,所有各偿债基金孳生利息,仍以抵偿海关总税务司前向央行透支之款,直至该项透支款全部清偿为止”<sup>⑪</sup>。”

该《意见》显示,关税直接归交国库,再由国库拨为特种基金统一偿还外债,延伸到盐税,最后的方案是,“关税担保各借款之拨存额为全年应偿金额百分之十四,盐税担保各债之拨存额为全年应偿金额之百分之三十五”<sup>⑫</sup>,“专款存储中央银行,以备战事结束后恢复偿付”<sup>⑬</sup>。表面上看,相关资金运转仍以关盐税偿还债务,偿债基金来源也是关盐税。事实上,摊存款项从总税务司的“专账”改为“库账”后,已经全盘变更了外债偿还程序。前此运行次序为:关盐税征收——摊存——存入中央银行账目——列为外债基金——留待战后偿付。此时运行次序为:关盐税征收——国库——总税务司或盐务总局列报摊存数额——国库下拨基金存款——列为偿债基金户库账——留待战后偿付。关键之处在国库地位凸显,“国库依照前项拨存额,海关总税务司及盐务总局分别编制应偿借款本息表,呈送财政部核定,列入国家预算,于年度终了时由国库以此拨存中央银行,按照

债款分别开列特种基金存款户”<sup>⑧</sup>。正是在特种基金的统一筹划下,外债摊存在战时财政经济状况下被有效地记录在案。抗战结束后,财政部也得以根据基金账户,列出 1939——1944 年底的摊存数额细目,以为战后整理之依据。

	名称	应付本息数	沦陷区摊额	自由区摊额	摊存额
关税担保的外债	善后借款	£ 8838085- 0- 9	£ 7651184- 7- 3	£ 1246900- 15- 6	NC34056876 63
	英德续借款	£ 3965555- 19- 4	£ 3407202- 1- 9	£ 556353- 17- 7	NC7637318 51
	庚子赔款英国部分	£ 2112758- 19- 4	£ 1810575- 14- 2	£ 302183- 5- 2	NC5478004 07
	庚子赔款美国部分	US\$ 6351632 50	US\$ 5465065 37	US\$ 886567 13	NC2990320 37
	庚子赔款法国部分	US\$ 19102496 55	US\$ 16364414 02	US\$ 2738082 53	NC15873598 26
	庚子赔款比利时部分	US\$ 1603598 32	US\$ 1377131 50	US\$ 226466 82	NC674592 38
	庚子赔款日本部分	£ 981439- 13- 11	£ 837854- 19- 2	£ 143584- 14- 9	NC2239255 58
	庚子赔款葡萄牙部分	£ 5425- 12- 8	£ 4307- 15- 8	£ 1117- 17- 0	NC18700 54
	庚子赔款瑞典挪威部分	£ 1480- 9- 2	£ 1270- 17- 1	£ 209- 12- 1	NC3530 21
	庚子赔款荷兰部分	F1 220890 64	F1 189600 23	F1 31290 41	NC213664 79
	庚子赔款西班牙部分	Fr 80253 60	Fr68436 10	Fr11817 50	NC3189 61
	小 计	£ 15962745- 15- 2	£ 13712395- 15- 1	£ 2250350- 0- 1	NC69183051
		US\$ 27057727 37	US\$ 23206610 89	US\$ 3851116 48	
		F1 220890 64	F1 189600 23	F1 31290 41	
		Fr 80253 60	Fr 68436 10	Fr 11817 50	
盐税担保外债	克利斯浦借款	£ 1972184- 7- 0	£ 1246537- 18- 0	£ 723647- 9- 0	NC17088617 91
	英法借款	£ 295959- 10- 0	£ 194059- 6- 10	£ 101900- 3- 2	NC1716213 12
	芝加哥银行借款	US\$ 2531567 50	US\$ 1637347 00	US\$ 894220 50	NC10171778 80
	湖广铁路借款	£ 1720525- 8- 0	£ 1126964- 13- 0	£ 593560- 15- 0	NC22607439 01
	太平洋拓业公司借款	US\$ 1846770 80	US\$ 1200347 80	US\$ 646423 00	NC7149908 26
	费克斯马可尼借款	£ 499091- 4- 3	£ 324705- 3- 9	£ 174386- 0- 6	NC7575457 98
	小 计	£ 4487760- 9- 3	£ 2894266- 1- 7	£ 1593494- 7- 8	NC66309415 08
		US\$ 4378338 30	US\$ 2837694 80	US\$ 1540643 50	

资料来源:中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑,第二编,财政经济(二),第 407- 408

五、结 论

近代外债举借导致大量关涉国家命脉的经济利权被侵夺,再加之偿还外债所产生的沉重财政负担,由此导致学界对近代外债活动的评价,大多持负面意见。即便有正面评价也主要集中易货偿债和平准基金借款,有关国民政府采取的旧债摊存政策及处置措施,仍以负面为主。通过上文描述分析可以看出,无论是经济实践,还是制度建设,需对抗战时期的旧债偿还政策加以辩证分析。

抗战爆发后,财政支出扩大,国民政府如果继续按照整理外债方案偿付外债,无疑雪上加霜。在此紧迫情形之下,财政部门采取了灵活方式,摊存缓付关、盐税为担保外债本息,纾解了财政困难,又维系了战前已建立的良好债信。以国际收支平衡的角度看,1938 年外债本息支出为 2500 万美元,占国际支出的 6 7%,1939 年本息支出为 50 万美元,占国际支出的 0 1%,1940 年,本息支出为 150 万美元,占国际支出的 0 3%<sup>⑨</sup>,取得了较好的财政效果。特别是在确定外债摊存政策后,国民政府沿袭战前减债基金思路,不断调整具体处置措施,借机逐步完善外债制度建设。其中最有成

效的是利用《公库法》统一财政收支的机会,以国库拨设特种基金账户的方式处理摊存。此等变更没有生产真实款项支出,而是通过账户转换,改变了近代以来的外债偿还与担保形式,即外债偿还从此由国家财政统一承担,不再由具体的关盐税承担;外债担保由具体税项的特种担保转变为国库收入的一般担保<sup>⑩</sup>。从这层意义上讲,抗战时期的国民政府遇到的财政困难极大,经济也存在极大危机,但是国民政府的统一财政的步伐并没有停止,反而借用抗战的特殊时机,推进了部分财政制度现代化建设进程,这是抗战史研究中值得继续展开讨论的内容。

## 注释与参考文献:

- ①对摊存的集中叙述见之于陈诗启的《中国近代海关史》(民国部分)(人民出版社 1999年版,第 453-456)页。其余零星论及见刘秉麟的《近代中国外债史稿》(三联书店 1962版)和宓汝成的《庚子赔款的债务化及其清偿、“退还”和总清算》(近代史研究,1997年第 5期)等。
- ②杨格著,陈泽宪等译:《1927-1937年中国财政经济情况》,中国社会科学出版社 1981年版,第 42页。
- ③中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》,第五辑,第二编,财政经济(一),江苏古籍出版社 1997年版,第 524页。
- ④《中华民国史档案资料汇编》,第五辑,第二编,财政经济(二),第 178页。
- ⑤《国闻周报》,第 8卷,第 16期,1931年 4月 27日。
- ⑥马寅初:《财政学与中国财政——理论与现实》(上),商务印书馆 2001年,第 581页。
- ⑦贾德怀:《民国财政简史》,上册,商务印书馆 1946年,第 83-84页。
- ⑧财政部公债司:《整理无担保外债意见书》(1934年 2月 27日),《民国外债档案史料》,第 2卷,第 124页。
- ⑨《中华民国史档案资料汇编》,第五辑,第二编,财政经济(二),第 211页。
- ⑩顾维钧:《日本劫夺东三省担保外债盐税摊款说帖》,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊续辑(483)——参与国际联合会调查委员会中国代表处说帖》,文海出版社 1975年,第 399页。
- ⑪《中行月刊》,1932年,第 6卷,第 277-278页。
- ⑫朱倮:《抗战时期海关内幕》,《文史资料选辑》,第 38卷,第 112辑,第 73页。
- ⑬上村伸一:《日本外交史?日华事变》,下,东京鹿岛研究所出版会 1971年,第 235页。
- ⑭童蒙正:《关税概论》,商务印书馆 1945年版,第 195页。
- ⑮中国近代经济史资料丛刊编辑委员会:《1938年英日关于中国海关的非法协定》,中华书局 1983年,第 4页。
- ⑯《国债基金管理委员会致梅乐和函》(1937年 9月 4日),见吴东之主编:《中国外交史(中华民国时期 1911-1949年)》,河南人民出版社 1990,第 461页。
- ⑰孔祥熙关于 1937-1939年财政实况的密报》,《民国档案》,1993年第 1期。
- ⑱《民国外债档案史料》,第 2卷,第 273-274页。
- ⑲《美驻日大使(格鲁)致日本外相(广田)》(东京,1937年 12月 23日),美国国务院编,张玮瑛等译:《美国外交文书·日本,1931-1941年(选译)》,中国社会科学出版社 1998年,第 337页。
- ⑳中国近代经济史资料丛刊编辑委员会主编:《1938年英日关于中国海关的非法协定》,第 60、68页。
- ㉑童蒙正:《关税概论》,商务印书馆 1945年版,第 199页。
- ㉒《日本外相(有田)致美驻日大使(格鲁)》(东京,1938年 12月 16日),美国国务院编,张玮瑛等译:《美国外交文书·日本,1931-1941年(选译)》,第 348页。
- ㉓任启元:《抗战以来的财政和今后应有的方案》,《经济动员》,第 2卷,第 6、7合刊,1939年 3月,转见陈昭桐主编:《中国财政历史资料选编》,第 12辑,上册,中国财政经济出版社 1990年 5月版,第 496页。
- ㉔杨荫溥:《民国财政史》,中国财政经济出版社 1985年版,第 104页。
- ㉕《国民大会政绩报告》(1946年),《民国外债档案史料》,第 2卷,第 450页。
- ㉖中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》,第五辑,第二编,财政经济(二),第 5页。
- ㉗《银行周报》,第 23卷,第 3期,1939年 1月 24日。
- ㉘《财政部致梅乐和》(1939年 1月 21日),中国近代史资料丛刊编辑委员会:《中国海关与庚子赔款》,科学出版社 1962年版,第 197页。

- ②⑨《孔祥熙关于 1937—1939 年财政实况的密报》,《民国档案》,1993 年第 1 期。
- ③⑩《财政部对于偿还海关担保债务之声明》(1939 年 1 月 15 日),《民国外债档案史料》,第 2 卷,第 274 页。
- ③⑪《财政部曾熔甫提议向国际联合会借款致行政院呈》(1938 年 9 月 8 日),《民国外债档案史料》,第 2 卷,第 322 页。
- ③⑫关吉玉:《四十年来之民国财政》,〔台〕《中国经济月刊》,1951 年第 17 期。
- ③⑬《财政部曾熔甫提议向国际联合会借款致行政院呈》(1938 年 9 月 8 日),《民国外债档案史料》,第 2 卷,第 322 页。
- ③⑭《孔祥熙关于 1937—1939 年财政实况的密报》,《民国档案》,1993 年第 1 期。
- ③⑮《财政部致梅乐和》(1939 年 1 月 21 日),中国近代史资料丛刊编辑委员会:《中国海关与庚子赔款》,第 201—202 页。
- ③⑯《财政部对于偿还海关担保债务之声明》(1939 年 1 月 15 日),《民国外债档案史料》,第 2 卷,第 273 页。
- ③⑰《财政部顾问罗杰士自伦敦致行政院长孔祥熙说明为保全信用借款期间建议中国政府提出偿付外债方案电(译文)》(1939 年 2 月 24 日),秦孝仪编:《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》,第三编,战时外交(二),中国国民党中央委员会党史委员会 1981 年版,第 207 页。
- ③⑱《关税担保外债摊存节略及转作特种基金处理意见 6》(1942 年),5 中华民国史档案资料汇编 6,第五辑,第二编,江苏古籍出版社 1997 年版,财政经济(二),第 839 页。
- ④① 5 石振玉出席商讨关税担保内外债摊存办法会议的报告 6(1942 年 7 月 28 日),5 民国外债档案史料 6,第 2 卷,第 291 页。
- ④② 5 盐税担保各项外债摊存办法案卷录要 6(1939 年 3 月),5 民国外债档案史料 6,第 2 卷,第 283 页。
- ④③ 5 盐务总局关于川陕闽三区拨解外债摊额事复财政部呈 6(1940 年 12 月 14 日),5 民国外债档案史料 6,第 2 卷,第 285 页。
- ④④ 5 关税担保外债摊存节略及转作特种基金处理意见 6(1942 年),5 中华民国史档案资料汇编 6,第五辑,第二编,财政经济(二),第 839 页。
- ④⑤ 5 关税担保外债摊存节略及转作特种基金处理意见 6(1942 年),5 中华民国史档案资料汇编 6,第五辑,第二编,财政经济(二),第 843 页。
- ④⑥ 5 石振玉出席商讨关税担保内外债摊存办法会议的报告 6(1942 年 7 月 28 日),5 民国外债档案史料 6,第 2 卷,第 291 页。
- ④⑦ 5 财政部核定应解债赔款额致海关总税务司代电稿 6(1942 年 4 月),5 民国外债档案史料 6,第 2 卷,第 291 页。
- ④⑧ 5 财政部关务署关于关税担保之债赔款处置办法签呈 6(1948 年 7 月 16 日),5 民国外债档案史料 6,第 2 卷,第 517 页。
- ④⑨ 5 关税担保外债摊存节略及转作特种基金处理意见 6(1942 年),5 中华民国史档案资料汇编 6,第五辑,第二编,财政经济(二),第 840 页。
- ④⑩ 5 战时关盐两税担保债赔各款应摊偿债基金摊存办法草案 6(1943 年 2 月 17 日),5 中华民国史档案资料汇编 6,第五辑,第二编,财政经济(二),第 842 页。
- ④⑪ 5 国民大会政绩报告 6(1946 年),5 民国外债档案史料 6,第 2 卷,第 450 页。
- ④⑫ 5 战时关盐两税担保债赔各款应摊偿债基金摊存办法草案 6(1943 年 2 月 17 日),5 中华民国史档案资料汇编 6,第五辑,第二编,财政经济(二),第 842 页。
- ④⑬ 中国银行总管理处编:5 外汇统计汇编 6(初集),1950 年印本,第 3 页。
- ④⑭ 5 财政部关务署关于关税担保之债赔款处置办法签呈 6(1948 年 7 月 16 日),5 民国外债档案史料 6,第 2 卷,第 517 页。